

Karel Hlaváček, Lenka Spáčilová *

Historie, současnost a perspektivy Mezinárodního měnového fondu

Abstract

International Monetary Fund (IMF) has recently celebrated the 60th anniversary since its foundation during the conference in Bretton Woods in 1944. The world economy has undergone many changes in those 60 years and IMF's role and activities evolved in response, but, like any large international organization, its ability to change has been limited by its own rules and mandate. This article deals with the reasons that lead to the foundation of this international financial institution, it explains key characteristics of IMF such as membership, quotas, goals and fund's activities in the past and present times. Several controversies and critiques are pointed out and discussed. During the last decades IMF has responded to some of the criticised facts and moreover had to change due to deepening globalisation and significant changes in world economy. With respect to IMF history and present determination to adapt a new strategy and attitudes, it is quite obvious that there will be more anniversaries to celebrate.

Úvod

Stále častěji se v poslední době vedou diskuse o smyslu existence různých mezinárodních institucí, instituce finančního charakteru nevyjímaje. Tato diskuse se nevyhnula ani Mezinárodnímu měnovému fondu. A tak se naskýtá otázka: Potřebuje světové hospodářství instituci, která vznikla před více než šedesáti lety?

1. Proč vznikl Mezinárodní měnový fond?

Ano, je to už více než šedesát let, kdy se v červenci 1944 sešla v severoamerickém městě Bretton Woods (New Hampshire) mezinárodní konference, která se zabývala uspořádáním poválečného světa v oblasti měnové a finanční politiky. Na této konferenci se zrodil tzv. bretton-woodský měnový systém (fungující až do počátku 70. let 20. století) a dvě významné mezinárodní finanční instituce - Mezinárodní měnový fond (*International Monetary Fund* -

* Ing. Karel Hlaváček Ph.D., katedra ekonomie,

Ing. Lenka Spáčilová Ph.D., katedra ekonomie,

Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava, Sokolská 33, 701 21 Ostrava

IMF) a Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (*International Bank for Reconstruction and Development - IBRD*), známá spíše jako Světová banka.¹

Co předcházelo této konferenci a vzniku příslušných institucí? Přestože se konference sešla před koncem 2. světové války, jejím prvotním impulsem byla už 1. světová válka. Ta rozvrátila mezinárodní měnový systém tzv. zlatého standardu, ve kterém byly měny směnitelné za zlato a měnové jednotky mezi sebou navzájem na základě zlatého obsahu. Meziválečný pokus o obnovení zlatého standardu ukončila deprese 30. let 20. století, kdy řada zemí zrušila směnitelnost své měny za zlato. Došlo k výraznému poklesu mezinárodního obchodu, poklesu výroby a růstu nezaměstnanosti. Ve snaze předejít opakování této situace po 2. světové válce objevily se už během války návrhy nového mezinárodního finančního systému.

Jeden z těchto návrhů byl převážně dílem britského ekonoma Johna Maynarda Keynesa a byl založen na myšlence vytvoření mezinárodního zúčtovacího centra (*International Clearing Union*) a mezinárodní měnové jednotky zvané „bancor“. Jednotlivé země měly používat bancory k uhrazení deficitů platební bilance v rámci určité přidělené kvóty a naopak země s přebytkem platební bilance měly povinnost tyto peníze přijímat (Jurečka, 1996). Mezinárodní clearingová unie měla zajišťovat dostatek mezinárodní likvidity emitováním bancorů.

Druhý plán v podobě mezinárodního stabilizačního fondu (*Stabilisation Fund*) pocházel ze Spojených států amerických a jeho předkladatelem byl Harry Dexter White. Jak uvádí Vencovský (2000), uvažoval tento plán s vytvořením měnové jednotky „unitas“, která měla odpovídat 10 zlatým dolarům a byly by v ní vedeny účty fondu. Byla by také směnitelná za zlato nebo za měnu kterékoli členské země. Likvidita měla být zajištěna podíly členských zemí, které měly být splaceny z 50 % do zahájení činnosti fondu ve zlatě, národní měně členské země a státních cenných papírech.

O obou plánech bylo diskutováno na předběžných poradách, které vedly k vypracování dohody a vyústily v konání závěrečné konference o uspořádání mezinárodních měnových vztahů po 2. světové válce. Je třeba poznamenat, že nakonec navzdory silnému Keynesovu vlivu převážil tzv. Whiteův plán, jímž Spojené státy americké podpořily svou mezinárodní pozici a tak v roce 1944 bylo rozhodnuto o vzniku Mezinárodního měnového fondu (dále jen MMF). Oficiálně vznikl MMF v prosinci 1945 podepsáním statutu neboli tzv. Dohody (*The Articles of Agreement*) 29 zeměmi a svou činnost zahájil v roce 1947.

K cílům MMF patří regulace mezinárodní měnové soustavy, úsilí o odstranění devizových omezení a zavádění volné směnitelnosti měn v mezinárodním platebním styku, což by mělo přispívat prostřednictvím rozvoje mezinárodního obchodu k rozvoji světového hospodářství a tím i k vysoké zaměstnanosti. Členským zemím, které se dostanou do přechodných platebních

¹ Vzhledem k tomu, že je v současnosti tvořena několika institucemi, hovoří se spíše o Skupině Světové banky.

obtíží, má MMF poskytovat devizové úvěry. Je tedy možno říci, že MMF působí v oblasti vyrovnávání platebních bilancí členských států.

2. O Mezinárodním měnovém fondu

2.1 Členství v MMF

Zakladateli Mezinárodního měnového fondu bylo 44 členských zemí, jejichž zástupci se zúčastnili konference v Bretton Woods. Postupem času se počet členů stále rozrůstal,² takže na konci března 2006 měl MMF 184 členů. Česká republika se stala členem MMF k 1. lednu 1993 jako jeden z nástupnických států bývalého Československa, které se znovu stalo členem MMF v září 1990, přičemž v roce 1944 patřilo k zakládajícím členům.³ Po změně politického režimu po r. 1948 neakceptovalo některé nároky MMF a v roce 1954 vystoupilo.

Při vstupu do MMF musí členská země splatit členský příspěvek, tzv. členskou kvótu. Výše této kvóty je vyjádřena v SDR⁴ a je stanovena s ohledem na ekonomický potenciál dané země, výši jejího hrubého domácího produktu a stupeň jejího zapojení do mezinárodního obchodu. Tyto členské příspěvky tvoří hlavní část základních zdrojů MMF. Celkový objem kvót dosahoval k 31. březnu 2006 výše 213 mld. SDR, tj. přibližně 308 mld. dolarů. Vstupuje-li země do MMF, je jí stanovena původní kvóta ve stejné výši jako jsou kvóty členů srovnatelné velikosti a podobných rysů.

Nějbějším členem MMF jsou Spojené státy americké s kvótou 37,15 mld. SDR (tj. okolo 55 mld. dolarů), což představuje 17,38 % z celkového objemu kvót, a nejmenším členem je Palau⁵ s kvótou 3,1 milionu SDR (tj. přibližně 4,5 mil. dolarů), což znamená pouhou tisícinu procenta celkového objemu kvót.

² Výrazně se počet členů zvýšil v 60. letech 20. století, kdy se po získání nezávislosti staly členy africké země – z původních členů byly pouze 3 z afrického kontinentu (Egypt, Etiopie a Jižní Afrika), v roce 1969 už bylo ze 115 členů 44 afrických zemí. Další významný příliv členů nastal po roce 1989, kdy se v průběhu tří let zvýšil počet členů ze 152 na 172.

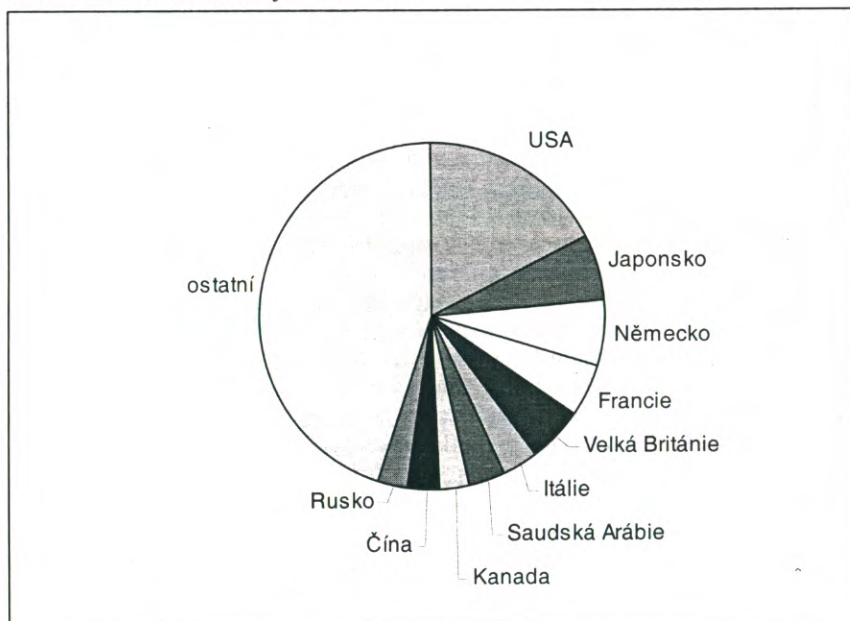
³ Na konferenci v Bretton Woods zastupovala Československo pětičlenná delegace ve složení Ladislav Feierabend (ministr financí), Jan Viktor Mládek (přednosta měnového odboru ministerstva financí), Antonín Basch, Ervin Exner (univerzitní profesori) a Josef Hanč (přednosta hospodářské služby československého velvyslanectví v USA) – viz Vencovský (2000).

⁴ SDR (Special Drawing Rights - Zvláštní práva čerpání) je nadnárodní měnová jednotka, používaná v MMF od roku 1970. Nemá hmotnou formu, je vedena na zvláštních účtech MMF. Hodnota jednotky SDR se původně rovnala 1 americkému dolaru, od roku 1974 byla konstruována na základě koše 16 měn, v roce 1981 byl koš zúžen na 5 měn, nyní jsou v něm obsaženy 4 měny – americký dolar, japonský jen, euro a britská libra. Plní funkci rezervní měny jako dodatečný zdroj devizových rezerv ke krytí deficitů platebních bilancí členských zemí MMF. Dolarová hodnota SDR je uveřejňována denně na webovských stránkách MMF.

⁵ Palauská republika je ostrovní prezidentská federativní republika ležící v Tichém oceánu 500 km východně od Filipín. Tvoří nejzápadnější součást souostroví Karolíny. Do roku 1994 bylo Palau poručenským územím OSN pod správou USA. Palauská republika je tedy jedním z nejmladších států světa.

Jak je zřejmé z grafu č. 1, prvních deset zemí s největšími kvótami se podílí na celkovém objemu kvót 55 procenty, přičemž na zbylých 174 zemí připadá dohromady 45 %. Systém a kritéria přidělování členských kvót vedou k tomu, že rozhodující podíl na celkovém objemu kvót mají ekonomicky rozvinuté země. Souhrnně připadá na rozvinuté ekonomiky 61,6 % kvót, na rozvíjející se ekonomiky 30,9 % a na tranzitivní ekonomiky 7,5 %. Ve srovnání s USA, které mají nejvyšší kvótu (17,38 %) připadá na celou oblast Asie 10,3 % kvót a na oblast Afriky 5,5 %.

Graf č. 1: Rozdělení členských kvót (v %)



Pramen: MMF, 2006

2. 2 Členské kvóty

Členská kvóta vymezuje hlavní aspekty finančních a organizačních vztahů země k MMF. Jak ji bylo uvedeno výše, představuje členská kvóta především formu členského příspěvku dané země, tzn. že určuje maximální množství finančních zdrojů, které je členská země povinná poskytnout MMF. Člen musí zaplatit svůj příspěvek plně po vstupu do MMF, přičemž 25 % musí být zapláceno v SDR nebo ve všeobecně akceptovaných měnách jako jsou dolar, euro, jen, nebo britská libra (nebo v kombinaci SDR s těmito měnami), zatímco zbylých 75 %

platí členská země ve vlastní měně, a to formou neobchodovatelné směňky.⁶ Ta část kvóty, která byla splacena ve volně směnitelných měnách představuje z hlediska čerpání prostředků rezervu, která je členské zemi dostupná bez jakýchkoli podmínek.

Výše členské kvóty pak určuje možnosti čerpání finančních prostředků členskou zemí a počet hlasů této země v hlasovacím mechanismu MMF. Stanovami MMF je dáno, že každá členská země dostává jako hlasovací základ 250 hlasů a k tomu na každých 100 000 SDR členské kvóty jeden další hlas. Podle toho mají USA 371 743 hlasů (17,1 % z celkového počtu) a Palau má 281 hlasů (tj. 0,013 % celk. počtu). Kvóta České republiky nyní dosahuje 819, 3 mil. SDR, což znamená, že naše země disponuje v současnosti 8 443 hlasy (viz graf č. 3). V pravidelných intervalech (obvykle každých pět let) dochází k revizi členských kvót. Jakákoli změna kvót vyžaduje širokou podporu, musí být schválena 85 % většinou. Existují dva hlavní způsoby revize kvót: celkové zvýšení a rozdělení zvýšení mezi členy. Tato revize dovoluje MMF posoudit přiměřenost kvót členů vzhledem k jejich potřebám financování platební bilance a vzhledem k jejich vlastní schopnosti uhradit tyto potřeby. Také umožňuje vzít v úvahu změny relativní pozice jednotlivých zemí ve světové ekonomice. Z dvanácti dosud provedených revizí kvót bylo pouze pět uzavřeno s tím, že není zapotřebí zvýšení kvót. K poslednímu zvýšení kvót při pravidelné revizi (jedenácté) došlo v lednu 1999. 45 % zvýšení odráželo změny ve velikosti světové ekonomiky, zvýšení rizika finančních krizí a rychlé liberalizace obchodu a kapitálových toků. Poslední (dvanáctá) pravidelná revize byla uzavřena 30. 1. 2003 bez návrhu na zvýšení kvót. K náhlému jednorázovému zvýšení kvót mimo pravidelné revize docházelo v posledních desetiletích jen zřídka, například Číně byla stanovena vyšší kvóta v roce 2001 v důsledku jejího opětovného převzetí suverenity nad Hongkongem.

2. 3 Čerpání prostředků z MMF

Jak již bylo zmíněno, MMF půjčuje prostředky zemím, které mají problémy s platební bilancí. Účelem těchto půjček je tedy odstranění problémů platební bilance, případně podpora opatření např. v oblasti strukturální politiky, které mají zajistit zlepšení platební bilance země a zvýšit tak šance na trvalý růst ekonomiky. MMF neposkytuje prostředky na konkrétní projekty a aktivity.

Aby mohla členská země čerpat finanční pomoc od MMF, musí splnit dvě základní podmínky. Za prvé, musí prokázat, že má dočasné potíže v oblasti platební bilance a za druhé, musí předložit program opatření, která jsou zárukou, že tyto dočasné potíže platební bilance budou brzy odstraněny. Musí tedy prokázat, že je schopna zabezpečit dlouhodobě udržitelnou rovnováhu platební bilance. Poskytované prostředky využívá členská země samostatně, nicméně uvolňování prostředků je podmíněno plněním stanovených makroekonomických cílů neboli výkonnostních kritérií.

⁶ Do dubna 1978 platily členské země 25 % členského příspěvku ve zlatě a 75 % ve své domácí měně.

Většina prostředků je MMF půjčována prostřednictvím tří hlavních typů úvěrové politiky. Tzv. překlenovací úvěr (Stand-by Arrangements) je základní formou, která slouží k překonání krátkodobých výkyvů platební bilance a poprvé byl použit v roce 1952 Belgií.⁷

V případě, že členská země má problémy platební bilance vyplývající z makroekonomických a strukturálních problémů může obdržet tzv. rozšířenou pomoc (*Extended Fund Facility*), která má proto střednědobý charakter. Členská země si těmito formami může půjčit až 100 % své kvóty ročně a 300 % kumulovaně. Avšak za výjimečných okolností může být přístup i vyšší.

Nejchudší členové MMF mohou čerpat pomoc prostřednictvím *Poverty Reduction and Growth Facility*. Tento typ pomoci má nejnižší úrokovou míru – 0,5 % ročně, ve srovnání s ostatními typy půjček, které mohou země získat za běžných podmínek, včetně tržní úrokové míry.

Koncem 90. let během tzv. asijské finanční krize zavedl MMF formu pomoci (*Supplemental Reserve Facility*) zemím, které prošly finančními krizemi a dostaly se do potíží v důsledku náhlého odlivu kapitálu, a proto potřebují krátkodobě větší objem prostředků ke zlepšení své platební bilance. Od roku 1962 MMF dále poskytuje prostředky zemím, jejichž problémy platební bilance byly způsobeny přírodní katastrofou, následky válečného konfliktu nebo dočasným poklesem cen vyváženého zboží nebo naopak růstem cen dovozů, zvláště potravin, tedy událostmi, které dané země nemohly ovlivnit.

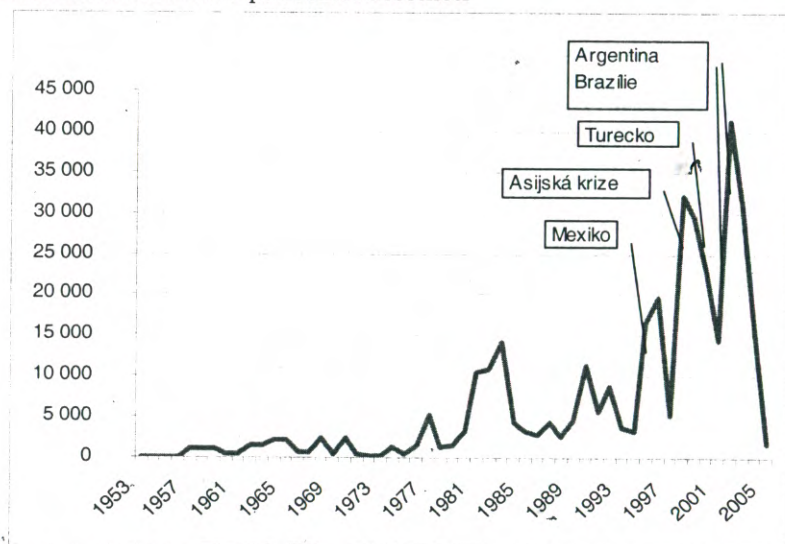
Graf č. 2 ukazuje, že čerpání pomoci členskými zeměmi MMF se zvyšovalo především v obdobích finančních krizí, jak ukazuje také prudký nárůst po tzv. asijské krizi v roce 1997.

Zeměmi, které nyní čerpají prostředky z MMF, jsou většinou rozvojové země, tranzitivní a rozvíjející se ekonomiky zotavující se z finančních krizí.⁸ Přestože půjčky od MMF pokryjí jen malou část jejich požadavků, poskytnutí pomoci fondem je pro ně důležité, neboť jejich pozice na mezinárodních kapitálových trzích je obvykle ztížená právě kvůli jejich ekonomickým obtížím. Ale půjčka poskytnutá MMF je pro soukromé investory signálem, že dojde k nápravě ekonomické situace, a otevře tak zemi přístup k těmto soukromým zdrojům.

⁷ Členská země může čerpat ze základních prostředků výměnou své národní měny za ekvivalent směnitelné měny ve výši požadovaného úvěru, přičemž při splácení vykupuje zpět svou národní měnu.

⁸ V prvních dvou desetiletích existence MMF byla mezi zeměmi čerpajícími prostředky více než polovina rozvinutých zemí, ale od konce 70. let jsou tyto země schopny najít potřebné zdroje na kapitálových trzích.

Graf č. 2 : Vývoj schválené finanční pomoci MMF v letech 1953-2005 (mil. SDR) a vybrané finanční krize v posledním desetiletí



Pramen: Výroční zpráva MMF, 2005

Prostředky pro poskytování výše uvedených forem pomoci pocházejí jednak z vlastních zdrojů MMF a také z vypůjčených zdrojů. Vlastní zdroje jsou tvořeny příspěvky členských zemí (kvótami). Vlastní zdroje doplňuje MMF půjčkami, za tímto účelem má uzavřeny dohody s některými členskými zeměmi, případně je schopen si vypůjčit od soukromých subjektů na finančních trzích.⁹ Pomoc v rámci programu nejvíce zadlužených zemí financoval fond také transakcemi se zlatem. V současnosti fond drží 103,4 mil. uncí (3 217 tun) zlata, což v tržních cenách k 31. 3 2006 představovalo částku 60 mld. dolarů. Ve své rozvaze však fond oceňuje zlato na základě historických nákladů pouze částkou asi 9 mld. dolarů. Operace se zlatem podléhají přísným pravidlům.

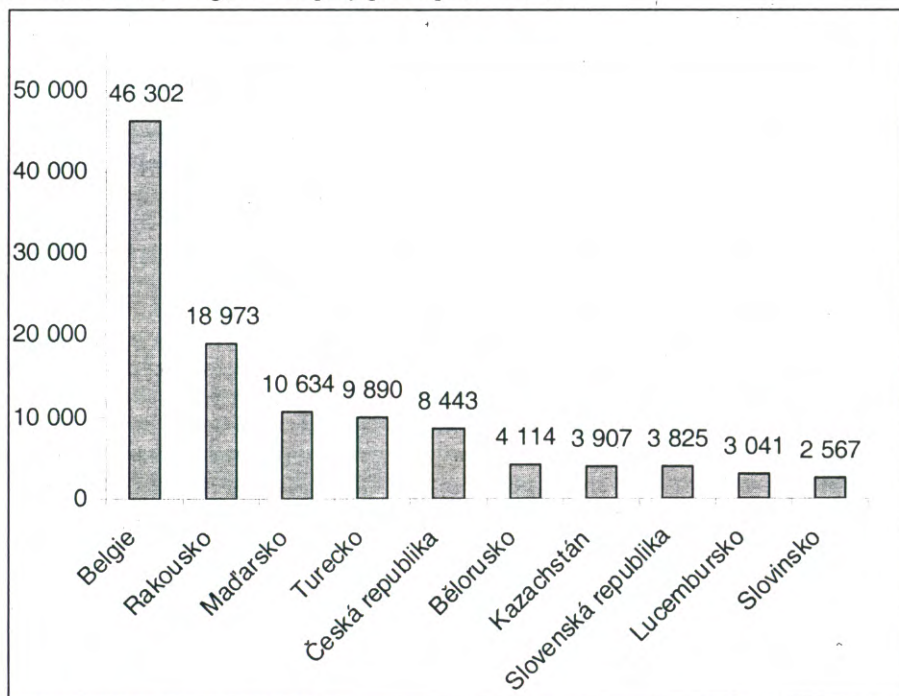
2. 4 Kdo řídí činnost MMF?

Nejvyšším orgánem MMF je Rada guvernérů (*Board of Governors*). Obvykle funkci guvernéra vykonává ministr financí nebo guvernér centrální banky členské země. Rada guvernérů se schází zpravidla jednou ročně a přináleží jí rozhodování v zásadních otázkách. Běžnou agendu řídí Rada výkonných ředitelů (*Executive Board*), která má 24 členů. Osm z nich je samostatnými zástupci zemí (USA, Německo, Japonsko, Francie, Velká Británie, Saudská Arábie, Rusko a Čína) a ostatní pak zastupují skupiny zemí.

⁹ Prostřednictvím General Arrangement to Borrow (GAB) a New Arrangement to Borrow (NAB) si MMF může nyní vypůjčit až 34 mld. SDR.

Česká republika je členem tzv. belgické skupiny, kde kromě ní a Belgie je dále Rakousko, Bělorusko, Maďarsko, Kazachstán, Lucembursko, Slovenská republika, Slovinsko a Turecko. Belgická skupina je ze skupin zemí nejsilnější – disponuje 5,13 % hlasů. Postavení České republiky v rámci této skupiny je zřejmé z následujícího grafu.

Graf č. 3: Země belgické skupiny podle počtu hlasů



Pramen: MMF, 2006

Účast a činnost České republiky v rámci Mezinárodního měnového fondu je shrnuta v Boxu č. 1, z něhož je zřejmé, že zatímco počátkem 90. let využívala finanční pomoci, nyní se více podílí na ostatních činnostech fondu.

Box č. 1

ČR (ČSFR) a její účast v MMF

1990 – opětovný vstup do MMF

1991-92 – poskytnutí technické pomoci a půjčky ve výši 619,5 mil. SDR

1993 – vznik samostatné ČR a nutnost další půjčky ve výši 70 mil. SDR

1994 – předčasné splacení všech závazků vůči fondu ve výši 850,7 mil. SDR

1995 – vnější směnitelnost české koruny dle článku VIII. Stanov MMF

1998 – dobrovolné zveřejňování dat

1999 – hodnocení dodržování mezinárodně uznávaných standardů

2000 – výroční zasedání MMF v Praze

2001 – MMF a Světová banka dokončily program hodnocení síly a stability fin. sektoru v ČR

2003 – hodnocení standardů v oblasti boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu,

– počátek využívání českých odborníků jako expertů v programových a FSAP (*Financial Sector Assessment Program*) misích do třetích zemí.

Fond zaměstnává přibližně 2 700 lidí ze 141 zemí, kteří připravují v rámci různých odborů podklady pro rozhodování orgánů fondu. Zaměstnanec řídí správním ředitel, který je zároveň předsedou Rady výkonných ředitelů. Podle tradice bývá prezidentem Světové banky Američan, proto se správním ředitelem Mezinárodního měnového fondu stává zpravidla Evropan. Sídlem fondu je Washington, avšak menší zastoupení má fond také v Ženevě, Paříži, Tokiu a při sídle OSN v New Yorku (MMF i Světová banka patří mezi organizace OSN).

2. 5 Cíle MMF

Co je úkolem instituce, která v posledních letech čelí rostoucí kritice a na jejíž výroční zasedání se kromě zástupců členských zemí sjíždějí zástupci demonstrantů? Činnost fondu doznala v průběhu jeho existence mnoha změn, jak se fond snažil přizpůsobit aktuální situaci ve světové ekonomice, ale základní úkoly a cíle MMF, které byly zformulovány už při jeho založení, se od té doby v podstatě nezměnily, a přesto jsou stále platné.

Úkolem MMF je :

- podporovat mezinárodní měnovou spolupráci prostřednictvím stálé instituce, která poskytuje rámec pro konzultace a spolupráci při mezinárodních měnových problémech,
- napomáhat expanzi a vyváženému růstu mezinárodního obchodu a přispívat tímto k podpoře a udržení vysoké zaměstnanosti a růstu reálného důchodu a ke zvýšení produktivity zdrojů všech členů jako základního cíle hospodářské politiky,
- podporovat vnější stabilitu měny, aby bylo dosaženo řádného uspořádání měnových vztahů mezi členy, aby nedocházelo ke konkurenčnímu oslabování měny,

- d) napomáhat při zakládání multilaterálních platebních systémů pro běžné transakce mezi členy a eliminovat měnové restriktce, které by měly negativní dopad na růst světového obchodu,
- e) tvorbou zdrojů fondu zpřístupnit členům za přiměřených záruk prostředky k nápravě nevyrovnanosti jejich platební bilance a zabránit tak negativnímu dopadu na národní nebo mezinárodní prosperitu,
- f) v souladu s výše uvedeným, zkrátit dobu a snížit míru nerovnováhy v platebních bilancích členů.

3. Současná činnost MMF

Jak již bylo zmíněno výše, cíle MMF se od založení této instituce nezměnily, ale došlo k vývoji jeho činností, aby fond vyhověl stále se měnícím potřebám svých členů a potřebám vyvíjející se světové ekonomiky.

3.1 Tři hlavní činnosti

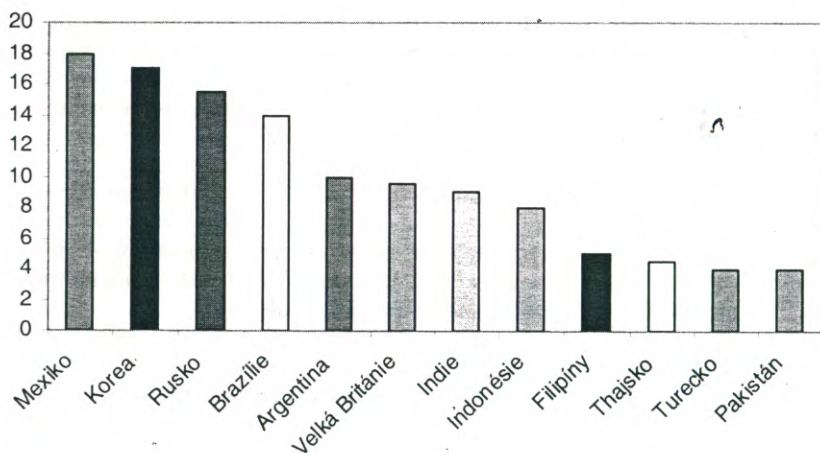
MMF je v současné době aktivní především v těchto oblastech:

- a) **dohled** (*surveillance*) - jedná se o monitoring ekonomického a finančního vývoje a makroekonomické politiky v členských zemích, na regionální a globální úrovni; výsledky fond konzultuje s autoritami členských zemí,
- b) **finanční asistence** (*financial assistance*) – jde zejména o půjčování členským zemím s problémy platební bilance a podporu opatření a reforem zaměřených na nápravu těchto problémů. Finanční asistence je poskytována v řadě různých forem (blíže 2.3), přičemž většina financování je poskytována podmíněčně na základě závazku přijímající země přizpůsobit svou hospodářskou politiku a provést reformy za účelem nápravy problémů, které zapříčinily nutnost této pomoci. Tato podmíněnost je také důležitá pro zajištění bezpečnosti zdrojů MMF pro budoucí potřeby jeho členů. Vývoj schválené finanční pomoci zobrazuje graf č.2. V grafu č.4 jsou zachyceny země, jež si v průběhu existence fondu vypůjčovaly nejvíce,
- c) **technická asistence** (*technical assistance*) - tato asistence je poskytována vládám a centrálním bankám členských zemí MMF - jedná se o různá expertní školení, která jsou určena především rozvojovým zemím na vyžádání a jsou většinou poskytována zdarma.

Fond ročně utratí 80 mil. dolarů za technickou asistenci a školení, které pomáhá členským zemím budovat znalosti, dovednosti a silnější instituce v oblastech fiskální, monetární a kurzové politiky, centrálního bankovníctví, dohledu a regulace finančních trhů, řízení rozpočtů a ekonomické statistiky. Téměř 70% těchto výdajů na technickou asistenci míří do zemí, kde je roční HDP na obyvatele pod úrovní 1000 dolarů.

Tyto tři hlavní činnosti MMF jsou podporovány vlastním ekonomickým výzkumem a statistikou.

Graf č. 4: 12 největších příjemců finanční pomoci od MMF v letech 1947-2000 (v mld. SDR)



Pramen: MMF, 2006

Dohled MMF je na rozdíl od finanční a technické asistence – jež jsou poskytovány zemím, které si je vyžádají a potřebují je – vykonáván neustále nad ekonomikami všech členských zemí a nad globální ekonomikou a finančním systémem. Dohled probíhá, jak již bylo zmíněno, na globální, regionální a státní úrovni.

Globální (multilaterální) dohled spočívá v monitorování ekonomických podmínek a vývoje na mezinárodních kapitálových trzích a v odhadu globálních dopadů hlavních trendů ekonomického a finančního rozvoje (např. situace na trhu s ropou či externí nerovnováhy). Fond pravidelně hodnotí vývoj a vyhlídky globální ekonomiky v publikacích *World Economic Outlook* (WEO) a dále zkoumá a upozorňuje na rizika finanční stability v *Global Financial Stability Report* (GFSR).

Při **dohledu nad jednotlivými státy** (bilaterální dohled) fond udržuje dialog s každou členskou zemí o tématech týkajících se vývoje její ekonomiky a národních i mezinárodních implikací jejích hospodářských a finančních politik.

Regionální dohled fondu monitoruje politiky prováděné regionálními seskupeními, jako je např. oblast eurozóny či Západoafrická hospodářská a měnová unie (WAEMU). Dále se zabývá regionálními implikacemi globálního vývoje.

V posledních letech fond aplikoval svoji dohledovou činnost a technickou asistenci jako součást snahy o posílení mezinárodního finančního systému a zvýšení efektivity při prevenci a řešení finančních krizí a vyvinul standardy

a praktické manuály v oblastech, za které zodpovídá, a snažil se o posílení finančních sektorů.

3. 2 Kritika MMF

Názory na úlohu MMF byly a jsou poměrně kontroverzní. Tato mezinárodní finanční instituce se v průběhu svého působení stala terčem ostré kritiky a občanských protestů. Řada renomovaných ekonomů i dalších subjektů otevřeně vystoupila s kritikou jeho fungování a označila jej za neefektivní a kontraproduktivní vůči vytyčeným cílům. Mezi hlavní kritiky z ekonomické obce patří např. Joseph Stiglitz, bývalý hlavní ekonom Světové banky (SB).

Ekonomická kritika

Ze strany ekonomů bývá MMF často kritizován za to, že poskytnutí finanční pomoci (včetně strukturálních přizpůsobovacích programů - *Structural Adjustment Programm* - SAP) podmiňuje splněním doporučených programů a kritérií. Plnění těchto podmínek však dle kritiků brzdí sociální stabilitu, a tudíž zabraňuje naplňování cílů MMF.

MMF a jeho příznivci většinou obhajují keynesovský přístup, tím pádem se s nimi obecně příznivci ekonomie strany nabídky dostávají do otevřeného sporu. Fond často prosazuje devalvaci měny, což zastánci ekonomie strany nabídky kritizují jakožto inflační zásah. Devalvace, zvláště u chudých států, působí spolu s dalšími politikami fondu destruktivně na ekonomickou prosperitu, ačkoliv mnoho jiných ekonomů s těmito kritikami nesouhlasí.

MMF občas prosazuje programy „úsporných opatření“. Doporučuje zvýšit daně v situaci, kdy je ekonomika slabá, za účelem generování vládních příjmů a vyrovnání rozpočtových deficitů, což je opakem keynesovské politiky. Tyto politiky fondu kritizuje i J. Stiglitz, když argumentuje, že existence fondu již nemá smysl, neboť se přiklání k monetaristickému přístupu, přičemž byl založen s cílem poskytovat členům zdroje na základě Keynesových představ. Ekonomové strany nabídky ve svých kritikách spojují dopady vyšších daní daných úspornými programy s kontrakcí ekonomiky.

Řada ekonomů poukazuje na to, že reformy prosazované MMF a SB nepřinášejí vždy prosperitu a finanční stabilitu, a uvádějí příklady finančních krizí, které postihly například jihovýchodní Asii či Rusko koncem 90. let. Dalším ekonomickým problémem je zadlužení rozvojových zemí. Řada zemí kvůli splácení dluhů nemůže investovat do vlastního rozvoje. MMF a SB navíc často půjčovaly autoritativním a diktátorským režimům, které z půjček financovaly vlastní armádu spíše než potřeby svých obyvatel. Podmiňování půjček jednostranně zaměřenými ekonomickými reformami a liberalizací trhu „za každou cenu“ také přineslo řadu problémů.

Ekonomické faktory jsou v oblasti rozvojové spolupráce často přeceňovány, a to jak na straně mezinárodních finančních organizací, tak na straně jejich kritiků. Přestože jsou často formálně deklarovány, věnuje se politickým kritériím — zejména otázce odpovědnosti vlád příjemců pomoci, korupce a dobrého řízení — správy (*good governance*) — pozornost zcela nedostatečná. Celý proces řízení

a správy se tak stává netransparentním. Proto by podle některých odborníků mělo vedle určitého změkčení ekonomických kritérií dojít k podstatnému přitvrzení kritérií politických a k zavedení cílených a efektivních sankčních opatření v případě jejich neplnění. Ekonomické nástroje v tomto směru nechybí, chybí spíše politická vůle je použít.

V neposlední řadě je činnost fondu v oblasti půjček spojována s morálním hazardem a kritikové tvrdí, že řada zemí a jejich představitelů spoléhá na pomoc a peníze fondu a nemá snahu řešit domácí ekonomické problémy potřebnými reformami.

Ekonomická kritika také zdůrazňuje sociální dopady opatření spojených s pomocí MMF. V rámci programů strukturálních úprav (SAP) byly často zaváděny uživatelské poplatky za veřejné služby, a docházelo ke škrtům ve vládních výdajích. Tyto škrtů zasahovaly do takových oblastí, jako je podpora v nezaměstnanosti, sociální dávky, výdaje na školství a zdravotnictví nebo životní prostředí. Šokové terapie rozvojových ekonomik mnohokrát vyústily v propouštění, chudobu a ztrátu sociálních a životních jistot. Zavádění uživatelských poplatků zhoršilo v řadě zemí situaci ve školství a zdravotnictví, zvláště pak pro chudé vrstvy obyvatel.

Země, které se potýkají se splácením obrovských dluhů, si nemohou dovolit poskytovat prostředky na sociální, zdravotní či ekologické potřeby svých obyvatel. Logickým následkem je úpadek těchto sektorů, extrémní chudoba a přesný opak původního rozvojového záměru, tedy zlepšení kvality života obyvatel. Disproporčně jsou těmto ořesům vystaveny chudé vrstvy obyvatelstva a zejména ženy, což prohlubuje již existující rozdíly.

Mimoto některé Programy strukturálních úprav způsobily vážné ekologické problémy. Nejenom, že v rámci snižování vládních výdajů došlo často i ke snížení objemu prostředků na ochranu životního prostředí, ale jako ekologicky škodlivá se také projevila proexportní orientace ekonomik, kterou MMF a Světová banka obhajují a předepisují svým klientům. V neposlední řadě je z ekologického hlediska problematická zemědělská politika, kterou prosazují MMF a Světová banka v rámci již zmiňovaných SAPs: orientace zemědělství na export, podpořená často ještě teorií komparativní výhody, může vyústit nejen ve ztrátu potravinové soběstačnosti u řady zemí, ale současně i v rozvoj ekologicky velice náročných monokultur.

Kritika rozhodovacích procesů a jednání fondu

Jádrum této kritiky je přesvědčení, že mezinárodní finanční instituce zastupují především zájmy rozvinutých zemí (a nadnárodních korporací). V případě MMF je tato kritika dána faktem, že rozvinuté země mají v rozhodovacích procesech této instituce absolutní většinu. MMF je kritizován za to, že nemá vytvořeny dostatečné mechanismy transparency a veřejné kontroly. Například přispívající země (a zejména veřejnost, poslanci a další zainteresované strany v těchto zemích) mají jen malou kontrolu nad tím, jak tyto instituce nakládají s prostředky daňových poplatníků. Dalším bodem kritiky je necitlivé chování k příjemcům konkrétní pomoci v rozvojových zemích. Konzultace

s příjemci a zejména s obyvatelstvem těchto zemí jsou jen formální, a zapojení obyvatel a nevládních organizací v zemích přijímajících pomoc se začíná zvyšovat jenom pomalu. Hlavním partnerem fondu je stále místní vláda, často s problematickým vztahem k dodržování lidských práv.

Reakce MMF na kritiku

Pod tlakem médií, veřejnosti a řady politiků přistupují mezinárodní finanční instituce k některým reformám s cílem zlepšit jak výsledky svojí práce, tak svůj obraz na veřejnosti. K jisté změně došlo, byť se mnohdy jednalo spíše o změnu rétoriky než skutečného chování. Dnes si MMF více uvědomuje, jaké dopady mají jeho programy na chudobu. Fond si uvědomil důležitost participace a vlastnictví. Jednotlivé programy již nejsou pouhou záležitostí MMF, guvernérů centrálních bank a ministrů financí. MMF si rovněž uvědomil nadměrné množství podmínek, které vede ke ztrátě soustředěnosti.

Velké problémy, které vyvolává zadluženost rozvojových zemí, vyústily v několik projektů, které SB a MMF společně realizují pro zlepšení situace. Jedním z nich je program HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), v rámci kterého jsou skupině nejzadluženějších rozvojových zemí postupně odpouštěny části dluhu a jsou vytvářeny příznivější podmínky pro splácení půjček.

Kritika Programů strukturálních úprav vyvolala alespoň částečné změny. MMF začal s reformami, které jsou citlivější na sociální dopady. Dalším důkazem postupné změny přístupu je i nahrazování SAPs strategickými opatřeními pro snižování chudoby, na které mají větší vliv vlády a které zahrnují připomínky nevládních organizací ze zemí příjemců pomoci.

Další změny i reakce na kritiku a vývoj světové ekonomiky jsou součástí nové strategie fondu pro budoucnost.

4. Budoucnost – MMF mění strategii

Mezinárodní finanční systém prošel za posledních 20 let značnými proměnami. Prudké rozšiřování přeshraničních kapitálových toků, neustálé inovace na finančních trzích a jejich pokračující prohlubování představuje výzvu pro všechny tvůrce národních politik a samozřejmě pro mezinárodní finanční instituce v čele s MMF.

Změny ve strategii a chování fondu lze pozorovat již od druhé poloviny 90. let, zvláště po zkušenostech s finanční krizí v Asii v r. 1997. Tyto změny se projevují zejména v úsilí o posílení dohledové funkce MMF a zavedení tzv. „rámce mimořádného přístupu“.

Ke zlepšení bilaterálního, regionálního i multilaterálního dohledu by mělo přispět například zavedení standardů a kodexů, zprávy o jejich dodržování, programy hodnocení finančního sektoru a výsledné posílení transparentnosti fondu. Politika mimořádného přístupu má za cíl zvýšit předvídatelnost úvěrových politik fondu a zabezpečit jeho finanční pozici. Převládajícím názorem na budoucí činnost fondu je omezit jádro mandátu a to zejména větším důrazem na podporu měnové a finanční stability.

Současný výkonný ředitel MMF Rodrigo de Rato po svém nástupu inicioval v polovině r. 2004 proces přezkoumání úlohy fondu a předložil v r. 2005 novou střednědobou strategii. Tato strategie je nyní rozvíjena a postupně implementována, přičemž mezi hlavní body patří:

- a) **nové směry v dohledu.** Potíže při zvládnání zcela nových globálních nerovnováh, kterým čelí jednotlivé země, podtrhují potřebu silnějšího používání analýzy jejich politik a poradenství členským zemím ze strany MMF. Fond potřebuje zpřesnit své rady zemím, jejichž ekonomiky mohou mít regionální či globální dopad, zvláště tam, kde existuje náchylnost ke krizím, jež by mohly ovlivnit světové finanční trhy,
- b) **změna úlohy fondu v rozvíjejících se zemích.** V řadě z těchto zemí, ze kterých se stali hlavní globální hráči, musí být hlavní prioritou rozšířit objektivní a soustředěnou makroekonomickou analýzu s rozšířeným dohledem nad finančními a kapitálovými trhy. Zároveň může fond udělat více v předvídání krizí a jejich následném řešení,
- c) **efektivnější zapojení v zemích s nízkými příjmy.** Jednou z výzev, které před fondem stojí, bude usměrnit a zvládnout očekávaný nárůst finančních toků mezinárodní pomoci a docílit tak vyšší růst a splnění Rozvojových cílů tisíciletí (MDGs¹⁰). Toto bude vyžadovat hlubší a soustředěnější zapojení fondu a zároveň navázání větší spolupráce se Světovou bankou a dalšími organizacemi,
- d) **změna v hlasovacích právech.** Spravedlivé rozdělení hlasovacích práv a členských kvót je klíčem k legitimitě a efektivitě MMF. Rychle rozvíjející se země (*emerging markets*) i další členové potřebují mít postavení ve fondu, které by odráželo jejich skutečné postavení ve světové ekonomice. Vedení fondu navrhuje dvoustupňový proces úpravy postavení členských zemí. Nejprve by mohlo dojít k ad hoc navýšení kvót u členských zemí, jejichž kvóty a hlasovací práva jsou nejvíce podhodnoceny (zvláště u některých asijských zemí), a posléze ve druhé fázi by mělo dojít k úpravě hlasovacích práv tak, aby byl posílen vliv nejmenších členů.

Počátkem roku 2006 vznesl výkonný ředitel R. Rato návrh na bedlivější monitoring měnových kurzů a kurzových režimů v případě rychle se rozvíjejících ekonomik, zejména asijských, ale i dalších. MMF do této doby dohlížel pouze na vývoj měnových kurzů ve vyspělých ekonomikách. V budoucnosti se dále předpokládá vyšší účast rozvíjejících se ekonomik na konzultacích týkajících se hospodářských politik členských zemí.

Členské země tyto kroky přivítaly, nicméně vyjádřily obavy z toho, že zveřejnění skutečných odhadů měnových kurzů je vysoce citlivá informace a reakce trhů mohou být nepředvídatelné.

Tyto i další návrhy budou projednány na výročním zasedání fondu v září 2006 v Singapuru.

¹⁰ Millenium Development Goals (MDGs) stanovila Organizace spojených národů s cílem snížit na polovinu klíčové ukazatele chudoby v roce 2015.

Závěr

Mandát MMF je dnes stejně relevantní jako byl v době založení před více než 60 lety. Udržování finanční stability je, vzhledem k prohlubující se globalizaci, dokonce důležitější než tomu bylo v prvních letech, protože národní ekonomiky jsou nyní propojeny těsněji než kdykoliv předtím. Během uplynulých 60 let počet členů fondu značně narostl a jejich různorodost se zvýšila. MMF byl vždy v centru vývoje světové ekonomiky a poskytoval svým členům pomoc, finanční i technickou, a tím jim pomáhal zvládnout dočasné nerovnováhy a krize. Ne vždy se aktivity fondu setkaly s pochopením a v řadě případů byly dosti neúspěšné. Vývoj světové ekonomiky a četné kritiky z různých stran způsobily, že MMF postupně mění své chování a postoje, upravuje strategii tak, aby jeho činnost měla smysl i v dnešních podmínkách a byla přijatelná nejen pro vyspělé země.

Box č. 2

MMF v číslech

Počet členů:	184 zemí
Počet zaměstnanců:	2693 ze 141 zemí
Celková hodnota členských kvót:	308 mld. USD (k 31.3.2006)
Hodnota poskytnutých půjček:	34 mld. USD půjčeno 75 zemím (z toho 6 mld. USD do 56 zemí za zvýhodněných podmínek)
Poskytnutá technická asistence:	381 člověkoroků ve fiskálním roce 2005
Uzavřené dohledové konzultace:	124 ve fiskálním roce 2006

Literatura:

- [1] Boughton, J. M. The IMF and the Force of History: Ten Events and Ten Ideas That Have Shaped the Institution, IMF Working Paper, WP/04/75.
- [2] Jurečka, V. J. M. Keynes a problém mezinárodní likvidity. In: J. M. Keynes. Teorie pro současnost a budoucnost. Sborník z teoretického semináře. Ekf VŠB-TU Ostrava, Ostrava 1996, str. 57-61.
- [3] Olšovský, L. Mezinárodní měnový fond, jeho činnost a struktura. Bankovníctví, č. 8, 2000, str. 16-18.
- [4] Rato, R. A Call for Cooperation: What the IMF and its Members Can Do to Solve Global Economic Problems [online]. International Monetary Fund [cit. 25. dubna 2006]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/042006.htm>.
- [5] Stark, J. Budoucí MMF [online]. Project syndicate. [cit. 5. května 2006]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.project-syndicate.org/commentary/stark3/Czech>.
- [6] Stiglitz, J. The IMF Fails Again [online]. Project syndicate. [cit. 3. května 2006]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz38/Czech>.

- [7] Vencovský, F. U zrodu mezinárodního měnového fondu. Bankovníctví, č. 8, 2000, str. 13-14.
- [8] Quotas and Voice—Further Considerations [online]. International Monetary Fund [cit. 18. května 2006]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/090205a.pdf>.
- [9] Mezinárodní měnový fond [online]. www.wikipedia.org [cit. 18. května 2006]. Dostupné na World Wide Web: <http://cs.wikipedia.org/wiki/MMF>.
- [10] The IMF at a Glance [online]. International Monetary Fund [cit. 18. května 2006]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm>.
- [11] Mezinárodní finanční instituce [online]. www.rozvojovka.cz [cit. 17. května 2006]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.rozvojovka.cz/odbortext.php?co=mo&id=7>.
- [12] The Managing Director's Report on Implementing the Fund's Medium-Term Strategy [online]. International Monetary Fund [cit. 1. května 2006]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/040506.pdf>.